

# Certificação de Produtos Orgânicos: obstáculos à implantação de um sistema participativo de garantia na Andaluzia, Espanha<sup>1</sup>

Nádia Velleda **Caldas**<sup>2</sup>, Flávio Sacco dos **Anjos**<sup>3</sup>,  
Antônio Jorge Amaral **Bezerra**<sup>4</sup> e Encarnación Aguilar **Criado**<sup>5</sup>

**Resumo:** O trabalho analisa o processo de organização de produtores orgânicos da Andaluzia que estiveram envolvidos em uma tentativa de implantação de um sistema participativo de garantia. Esta iniciativa foi liderada pela administração dessa comunidade autónoma espanhola entre 2006 e 2008. O estudo baseia-se em entrevistas realizadas com atores sociais que estiveram implicados nesse processo, identificando os obstáculos políticos e organizativos que impediram que essa proposta pudesse avançar.

**Palavras-chave:** Certificação, orgânico, ecológico, agricultura familiar, participação.

**Abstract:** *The paper analyzes the organization of organic farmers from Andalusia who were involved in an attempt to establish a participatory system of guarantee. This initiative was spearheaded by the autonomic administration between 2006 and 2008. The study is based on interviews with social actors who were involved in this process, identifying political and organizational barriers which have prevented this proposal to move forward.*

**Key-words:** *Certification, organic, ecological, family farming, participation.*

**Classificação JEL:** Q18, Q13, Q56.

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi desenvolvido sob os auspícios do Projeto Capes-DGU n. 186/09, do CNPQ e do Pronem Fapergs por meio de auxílios financeiros e de bolsas de Doutorado, Doutorado Sanduíche e Pós-Doutoramento.

<sup>2</sup> Professora Adjunta I da Faculdade de Agronomia/UFPel. E-mail: velleda.nadia@gmail.com

<sup>3</sup> Professor Associado III da Faculdade de Agronomia/UFPel. E-mail: saccodosanjos@gmail.com

<sup>4</sup> Professor Adjunto II da Faculdade de Agronomia/UFPel. E-mail: antonioja.bezerra@gmail.com

<sup>5</sup> Professora Catedrática da Universidade de Sevilha. E-mail: eaguilan@us.es

## 1. Introdução

Os três últimos decênios coincidem com um crescimento incessante e vigoroso da produção orgânica ou ecológica<sup>6</sup> em escala mundial, tanto do ponto de vista da superfície cultivada quanto do número de agricultores identificados com essa forma de produzir. Tal incremento responde a um conjunto de circunstâncias e aspectos bastante conhecidos, sobretudo os que se vinculam ao interesse dos consumidores, cada vez mais orientados ao consumo de produtos de qualidade diferenciada e que não ofereçam riscos à saúde das pessoas.

Nesse sentido, há que se ter em mente os efeitos produzidos pela crescente incorporação de novas tecnologias aos sistemas agroalimentares, cujos impactos se fizeram sentir no crescente distanciamento entre o consumidor e a elaboração de sua própria comida, ampliando-se as suspeitas acerca da manipulação dos alimentos, as quais acabam por converter-se em certezas face os recentes episódios mundiais (doença da vaca louca, intoxicações por dioxinas, gripe aviária

e suína, e mais recentemente, a crise dos pepinos espanhóis<sup>7</sup>). O resultado disso manifesta-se numa preocupação constante dos cidadãos pela segurança e qualidade dos produtos que consomem (BECK, 1998; DÍAZ MÉNDEZ e GÓMEZ BENITO, 2001; CALLEJO, 2005; AGUILAR CRIADO, 2007), assim como sobre a sua procedência.

Entrementes, trata-se de um fenômeno que assume ritmos diferenciados nos distintos países, imprimindo contornos que refletem não somente o nível de consciência dos consumidores, mas, sobretudo, da capacidade dos produtores agrícolas de adotar estratégias que lhes permitam ampliar o acesso aos mercados (internos e/ou externos). Todavia, a dinâmica que rege o funcionamento destes mercados impõe certas regras e procedimentos, como é precisamente o caso da certificação dos produtos de natureza orgânica.

Em sentido amplo, podemos dizer que a certificação é um instrumento cuja aplicação permite assegurar ao consumidor não somente a qualidade do produto agroalimentar, mas também os processos que o geraram desde a perspectiva do respeito e proteção ao meio ambiente, o bem-estar animal, o comércio justo etc. No caso dos produtos orgânicos, cujas qualidades não são perceptíveis à primeira vista, essa validação requer uma entidade externa que ateste ou certifique que o mesmo foi obtido respeitando-se os

<sup>6</sup> Existe ampla controvérsia sobre a terminologia utilizada: produtos orgânicos e produtos ecológicos. Trata-se de um terreno de disputas tanto no plano acadêmico quanto político-ideológico. Como é sabido, o adjetivo orgânico foi consagrado na nova legislação brasileira e é por esse motivo que optamos por dele fazer uso, muito embora saibamos de suas limitações. Objetivamente, produtos derivados de petróleo podem ser considerados como de natureza orgânica (hidrocarbonetos), apesar de se encontrarem diametralmente opostos aos fundamentos da produção em bases ecológicas. Não é nosso propósito entrar no terreno desse debate. Na Europa, o termo ecológico é preponderante, de modo que optamos por utilizá-lo para sermos fiéis às fontes de informação que baseiam este estudo, sejam elas de natureza primária ou secundária.

<sup>7</sup> Cabe registrar que o grave equívoco causado pelas autoridades sanitárias germânicas só foi corrigido graças à existência de mecanismos de rastreabilidade, fazendo com que produtores espanhóis tivessem de ser indenizados pelos grandes prejuízos econômicos gerados ao setor a partir da suspensão imediata das exportações de vegetais frescos.

critérios estabelecidos do ponto de vista legal (LOZANO CABEDO, 2009)<sup>8</sup>.

O fato é que os produtos orgânicos, como asseveram Barbosa e Lages (2006), são considerados “bens de crença”, uma vez que apresentam atributos de qualidade que não são identificáveis mediante simples observação. É, portanto, por meio da implementação de processos de controle e de certificação que vemos assegurada a presença de atributos, em grande medida intangíveis, verificando-se que o produto se ajusta a normas técnicas determinadas, possuindo os atributos de valor sobre os quais se baseia seu caráter distintivo (ALLLAIRE e SYLVANDER, 1997; MINETTI, 2002).

Tais regimes de certificação, de caráter público ou privado, multiplicaram-se nos últimos anos como resultado dos aspectos e circunstâncias que mencionamos anteriormente. Não obstante, também é certo que cresce o grau de opacidade acerca dos procedimentos adotados pelas empresas certificadoras, cuja atuação nem sempre é capaz de gerar credibilidade e confiança para os atores envolvidos (produtores, consumidores, comerciantes etc.). Some-se a isso o fato de a certificação acarretar custos adicionais aos agricultores, os quais variam enormemente segundo o tipo de produto, a dinâmica adotada nestes processos e o destino da produção certificada (mercado interno, venda direta, exportação *in natura* etc.).

Tais fatores servem para compreender, ainda que parcialmente, a aparição de outros regimes e esquemas de certificação, como é precisamente o caso do Sistema Participativo de Garantia (SPG) levado a efeito pela Rede Ecovida de Agroecologia<sup>9</sup> nos estados meridionais do Brasil. Resumidamente,

pode-se dizer que se trata de um sistema baseado na capacidade dos próprios agricultores – de caráter familiar – em estabelecer mecanismos de controle e regulação sobre a produção de orgânicos, sem prejuízo do cumprimento das normas gerais de certificação consagradas na legislação nacional.

O que se pretende com esse tipo de iniciativa é estabelecer um sistema de certificação que não dependa exclusivamente do exame realizado por um técnico ou auditor externo, e onde seja dada aos produtores a oportunidade de participar de um processo cujo resultado lhes afeta diretamente. A aplicação deste sistema prevê, como o próprio nome indica, que os atores envolvidos assumam um compromisso tácito e pleno com os princípios da produção ecológica, assim como um papel ativo na supervisão de todas as etapas do processo.

Com efeito, se a certificação por terceira parte é marcada pela verticalidade dos processos e por concentrar o poder nas mãos das empresas certificadoras, no caso do SPG, a aposta recai na horizontalidade de relações que unem produtores, consumidores e técnicos/assessores (SANTOS, 2002). Não obstante, a certificação participativa enfrenta certos obstáculos decorrentes das particularidades de sua dinâmica operativa, o que faz com que seja uma modalidade de certificação cuja aplicação não pode ser estendida a todo e qualquer contexto.

A experiência brasileira representa uma referência indiscutível no plano internacional, particularmente após haver sido consagrada em lei<sup>10</sup> como uma modalidade de certificação reconhecida como equivalente à certificação por terceira

<sup>8</sup> A certificação de produtos orgânicos segue, basicamente, duas grandes orientações, previstas, inclusive, na própria legislação brasileira. De um lado, a certificação clássica, por auditoria, auditoria ou por terceira parte. A outra modalidade correspondente aos chamados “sistemas participativos de garantia”. Doravante adotaremos a terminologia consagrada internacionalmente (certificação por terceira parte) para aludir ao primeiro sistema.

<sup>9</sup> Existem, logicamente, outros aspectos extremamente importantes que conspiram para a emergência de sistemas participativos de garantia, os quais, em boa medida, se inserem no contexto de um processo mais amplo de fortalecimento das organizações ligadas à dinâmica da agricultura familiar, cujo protagonismo é indiscutível na interlocução

com o estado brasileiro, particularmente na criação e aperfeiçoamento de políticas públicas.

<sup>10</sup> Referimo-nos à Lei n. 10.831 de 23/12/2003 regulamentada pelo Decreto n. 6.323 de 27/12/2007. Essa legislação está estruturada em torno da criação do chamado “Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica” (SisOrg), gerido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), integrado por órgãos e entidades da administração pública federal e pelos organismos de avaliação de conformidade, prevendo duas grandes modalidades de certificação, quais sejam: a certificação por auditoria e os Sistemas Participativos de Garantia, além dos organismos de controle social (OCSs) que correspondem ao caso da venda direta de grupos de agricultores familiares devidamente registrados neste ministério.

parte em termos dos efeitos e de sua aplicação. O tema suscita grande interesse, animando uma grande produção acadêmica (BUAINAIN e BATALHA, 2007; MEDAETS e FONSECA, 2005; MAGNANT, 2008, apenas para citar alguns exemplos).

Recentemente surgiram algumas tentativas de implementação de SPGs em outros países, como é precisamente o caso da Espanha. Todavia, trata-se de uma iniciativa que não prosperou devido a uma série de problemas e circunstâncias, cuja análise e reflexão remetem ao objeto central do presente trabalho.

Nesse estudo partimos de uma hipótese geral de que o insucesso constatado na tentativa de implantação de SPG na Andaluzia é resultante, entre outros aspectos, da forma como se deu esse processo. Este seguiu uma dinâmica tipicamente “*top down*” (de cima para baixo) na implantação desta iniciativa, cujo exame é relevante para entender a complexidade que cerca a certificação enquanto estratégia de acesso aos mercados, e o papel dos agentes públicos e privados nesse processo.

Além dessa introdução, o artigo contempla outras quatro seções. A primeira delas apresenta o marco teórico e metodológico da pesquisa, ao passo que a segunda analisa a situação atual da produção orgânica na Espanha e dos sistemas de certificação com ênfase no caso da Andaluzia. Na terceira seção, é discutido o processo de implantação de SPG nessa comunidade autônoma espanhola à luz dos depoimentos colhidos junto aos protagonistas que nele estiveram envolvidos. A quarta e última seção expõe as conclusões do trabalho.

## 2. Marco teórico-metodológico da pesquisa

O presente estudo está inserido no marco de um projeto mais amplo de cooperação e intercâmbio existente entre a Universidade Federal de Pelotas e a Universidade de Sevilha (Acordo Capes-DGU n. 186/09), tendo a Universidade Federal de Santa Maria como instituição associada. Nos últimos quatro anos (2009-2012), diversas pesquisas vêm sendo realizadas, com foco na análise comparada de processos de diferenciação de produtos agroalimentares existentes no Rio

Grande do Sul e na Andaluzia<sup>11</sup>. A ênfase dos estudos recai sobre os diversos tipos de estratégias que primam pela qualidade e tipicidade dos alimentos, como no caso dos produtos com indicação geográfica, dos artigos regionais, tradicionais, típicos, oriundos de espaços protegidos e, sobretudo, da agricultura orgânica.

O presente estudo analisa tanto a questão da certificação<sup>12</sup> de produtos orgânicos existente na Espanha quanto especialmente a tentativa de implantação de um SPG num território específico (Andaluzia), que se considera como um processo sociopolítico singular. Nesse sentido, coincidimos com Abramovay (2006, p. 52) quando afirma que os territórios não podem ser definidos por limites físicos, mas pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social.

O território é essencialmente fruto de uma construção que expressa, concretamente, um projeto de intervenção numa determinada realidade, assertiva que implica descartar certas definições que se aferem a critérios demasiado rígidos e apriorísticos. O fato de essa noção ter sido amplamente incorporada tanto no estudo das regiões rurais quanto na retórica oficial, em meio à emergência da nova agenda de desenvolvimento levada a cabo na Europa e América Latina, não é possível esconder o peso de uma tradição normativa que concede escassa importância à interação social enquanto dimensão de análise.

Tal constatação deriva do fato de que se trata de uma categoria cujos contornos representam o objeto de estudo da geografia *par excellence* enquanto campo do conhecimento. Não é por outro motivo que assistimos, na última década, ao surgimento de uma nova vertente de geógrafos, a

<sup>11</sup> Como fruto dessa cooperação podem ser citados os estudos de Dulus (2009); Vendruscolo (2009); Becker (2010); Caldas (2011).

<sup>12</sup> Reconhecemos a importância da abordagem econômica no que tange à questão da certificação, sobretudo de estudos que se tornaram clássicos (SPENCE, 1973; AKLERLOF, 1970) centrados no estudo sobre as assimetrias de informação e sobre o papel desempenhado pelos sistemas de certificação no sentido de minimizar tais efeitos. Outros estudos realizados no Brasil (VIAN et al., 2006; VIAN e SACCO DOS ANJOS, 2011) compartilham dessa matriz teórica. Todavia, a perspectiva que se busca desenvolver nesse trabalho centra-se na certificação entendida como um processo singular de construção social.

exemplo de Haesbaert (1997; 2002), que assume a premissa de que o território não pode ser tomado como simples expressão do espaço social construído em que ocorre a produção e interação humana, mas sim, como campo de forças em que atuam e operam as relações de poder e dominação.

A abordagem territorial de desenvolvimento, como ressaltou Abramovay, estimula o estudo de mecanismos de governança pública, em meio aos esforços de implantação de inovações organizativas, como a que a seguir examinaremos neste trabalho. Nesse contexto, fazemos nossas as palavras deste autor, quando ele afirma:

*[...] el estudio empírico de los actores y de sus organizaciones se vuelve absolutamente crucial para comprender situaciones localizadas. Está claro que estos actores provienen de varios sectores económicos y poseen orígenes políticos y culturales diversificados. Uno de los principales problemas de las organizaciones territoriales de desarrollo en el medio rural reside en su inmensa dificultad para ampliar la composición social del mismo más allá de la presencia de los representantes de la agricultura (ABRAMOVAY, 2006, p. 53).*

Desvelar as circunstâncias em que se levou a cabo um projeto de implantação de uma proposta de certificação participativa e resgatar a posição de atores públicos e privados implicados nesse processo representou um dos pontos cruciais do itinerário metodológico da pesquisa que sustenta o presente trabalho, que esteve simultaneamente centrado no estudo sobre a situação geral da certificação de produtos orgânicos na Espanha e no caso específico da Andaluzia. Nesse sentido, realizamos 21 entrevistas no total, com agricultores (8), técnicos de empresas privadas de certificação (4), acadêmicos ligados ao tema (3), agentes de dinamização (3), representantes do governo espanhol (1) e governo andaluz (1), e com o presidente de uma associação de consumidores ecologistas, no período compreendido entre outubro de 2009 e junho de 2010. Tais entrevistas foram realizadas com o uso de gravador digital, mediante prévio consentimento, com base em um pequeno roteiro de questões gerais de caráter aberto,

que abordavam tanto o processo de certificação em si mesmo, quanto a experiência de implantação de SPG na Andaluzia. A escolha dos entrevistados se deu através das indicações dos pesquisadores ligados ao Grupo de Pesquisa “Territorio, Cultura y Desarrollo” (Tecude) da Universidade de Sevilha, dos próprios técnicos das certificadoras da *Consejería de Agricultura y Pesca* e, fundamentalmente, a partir das orientações prestadas pelos agentes que estiveram envolvidos na tentativa de implantar um SPG andaluz.

A transcrição das entrevistas foi realizada logo após sua realização, assim como a análise dos depoimentos, onde nossa atenção esteve posta não somente no cruzamento das informações prestadas pelos informantes, mas, sobretudo, nas valorações acerca da certificação de produtos, suas implicações imediatas e contradições. Valemo-nos da metodologia da análise de conteúdo nos termos propostos por Bardin (2009), que se desdobra em três etapas: a) pré-análise, b) exploração do material e c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Partiu-se da premissa de que a pesquisa qualitativa oferece-nos a possibilidade de explorar a subjetividade que se oculta no discurso dos entrevistados, sobretudo quando se leva em conta questões que suscitem polêmica, como no caso da própria dinâmica que cerca a questão da certificação, e que se insere, como posteriormente veremos, no seio de um embate travado entre forças políticas antagônicas desta comunidade autônoma espanhola.

### 3. A evolução da produção de orgânicos na Espanha e dos processos de certificação

Até o começo do presente milênio, a União Europeia respondia por 44,1% do total mundial de estabelecimentos identificados como sendo de produtores orgânicos, estimado em 398.804 unidades produtivas. O estudo de Yussefi e Willer (2006) situava a Espanha no oitavo lugar do mundo em termos de estabelecimentos (15.607) e de área cultivada (485.079 hectares), o que evidencia a importância dessa forma de produção orgânica nas atuais circunstâncias.

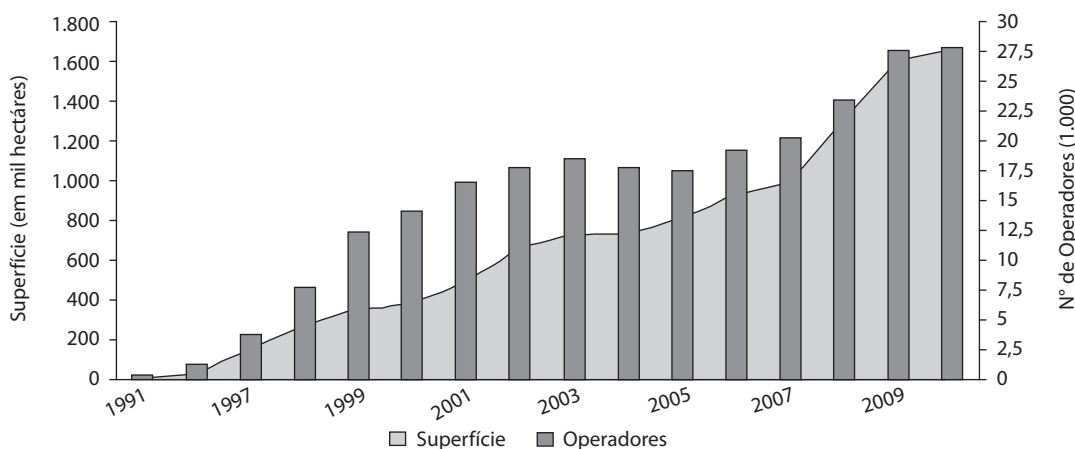
Os dados da Figura 1 não deixam dúvidas a respeito do espetacular incremento constatado em termos da área cultivada com a produção ecológica na Espanha, que saltou de 4.235 para 1,65 milhão de hectares entre 1991 e 2010, respectivamente. A mesma fonte (MARM, 2011) informa a evolução da produção ecológica com relação ao que os autores do estudo denominam “operadores” do setor, que inclui agricultores e elaboradores (transformadores e importadores), cujo número se viu multiplicado em mais de 70 vezes no mesmo período, passando de 396 para 27.767 indivíduos ou empresas.

Os dados da Figura 2 ilustram a evolução da produção ecológica entre 1991 e 2009, diferenciando a situação do ponto de vista dos produ-

tores propriamente ditos e dos elaboradores. O que se observa é que, enquanto o número de elaboradores cresceu 49 vezes, passando de 50 para 2.465, o número de agricultores viu-se multiplicado em aproximadamente 73 vezes, passando de 346 para 25.291 produtores.

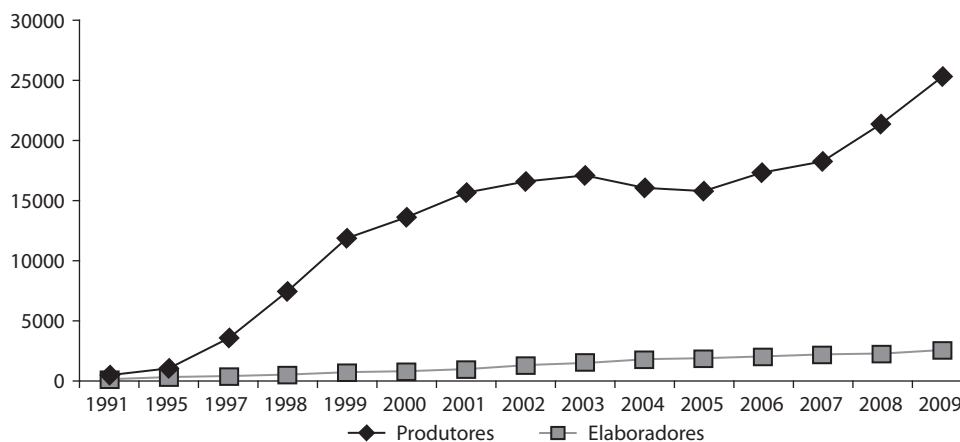
Como é sabido, a Espanha é uma monarquia parlamentar constituída por 17 autonomias ou comunidades autônomas. Nesse sentido, vale destacar que, em 2009, a Andaluzia respondeu por praticamente 54,1% da superfície de agricultura ecológica desse país, seguida de longe por Castilla-La-Mancha (15,4%), Extremadura (7,2%), Catalunha (4,5%) e Aragão (4,2%), em relação a um total estimado em mais de 1,6 milhão de hectares.

**Figura 1.** Evolução da produção ecológica na Espanha quanto à superfície e número de operadores, 1991-2009.



Fonte: Marm, Espanha (2010).

**Figura 2.** Evolução da produção ecológica na Espanha quanto ao número de produtores e elaboradores.



Fonte: Marm, Espanha (2010).



Mas há que levar em conta o fato de que a condição de “superfície ecológica” congrega três conceitos, segundo a metodologia adotada no aludido documento do Ministério de Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho espanhol, qual seja, o de superfície qualificada como: a) agricultura ecológica propriamente dita; b) superfície “em conversão” e c) superfície correspondente ao primeiro ano de práticas ecológicas.

Como indicam os dados da Tabela 1, 62% da superfície total em hectares de agricultura ecológica na Espanha corresponde a áreas já consolidadas, ao passo que 21% referem-se a superfícies “em conversão” e 17%, ao primeiro ano de práticas ecológicas. Com base nessa abertura, vemos que, na Andaluzia, 74,2% dos quase 867 mil hectares cultivados ecologicamente correspondem à superfície em agricultura ecológica consolidada, 15,3%, “em conversão” e 10,5% estão na condição de primeiro ano de práticas ecológicas. Esses dados evidenciam o potencial que essa região da Espanha possui do ponto de vista da expansão da produção ecológica, em que pese o fato de ser esse um processo bastante

recente. Sozinha, a Andaluzia responde por quase 40% de toda área em conversão do estado espanhol.

Com respeito às áreas classificadas como de “primeiro ano de práticas”, o destaque fica a cargo de Castilha La Mancha, onde 34,1% da superfície está nessa condição, seguida de Andaluzia (33,5%) e Extremadura (15,4%).

O contato com os produtores nos fez reagir com certa cautela diante destas estatísticas, havendo pelo menos duas grandes razões para assumir tal posição. A primeira delas tem a ver com o efeito produzido pelas ajudas diretas à produção ecológica, concedidas pela União Europeia, através de sua política agrária comum (PAC). Trata-se de um diferencial de renda pago a agricultores e *ganaderos* que, em boa medida, é responsável por sobredimensionar a expressão da produção ecológica, em que pese a inobservância de mecanismos rígidos de controle quanto ao cumprimento das normas estabelecidas. Muitos produtores se identificam como tal, muito mais ao sabor do interesse nas ajudas do que propriamente pela coerência e consistência de suas práticas.

**Tabela 1.** Distribuição da superfície (ha) ecológica na Espanha por Comunidade Autônoma, 2008.

Comunidade Autônoma	Superfície em hectares			Total (A + B + C)
	Agricultura Ecológica (A)	“Em Conversão” (B)	1º Ano de Práticas (C)	
Andaluzia	643.550,75	132.489,12	90.759,86	866.799,48
Aragão	53.246,89	10.457,97	3.025,56	66.730,42
Asturias	10.961,50	1.789,66	1.267,81	14.018,97
Ilhas Baleares	19.292,79	4.309,39	5.966,98	29.569,16
Canárias	3.765,57	307,82	162,47	4.235,86
Cantábria	5.542,13	253,79	0	5.795,92
Castilha-La-Mancha	41.936,18	111.817,87	92.322,44	246.076,49
Castilha-León	12.419,00	3.928,38	5.806,87	22.154,25
Catalunha	43.585,05	10.977,19	17.172,19	71.734,43
Extremadura	58.709,46	14.536,08	41.771,97	115.017,51
Galícia	10.808,91	1.453,19	1.975,49	14.237,59
Madri	3.637,29	1.282,66	1.123,41	6.043,34
Múrcia	22.442,08	33.895,83	4.404,09	60.742,00
Navarra	28.338,92	1.645,94	857,7	30.842,56
La Rioja	8.380,08	189,81	64,3	8.634,18
País Basco	947,38	406,25	130,75	1.484,38
Valência	29.941,00	5.029,85	3.782,86	38.753,97
<b>Total Nacional</b>	<b>997.504,98</b>	<b>334.770,78</b>	<b>270.594,74</b>	<b>1.602.870,50</b>

Fonte: Marm, Espanha (2009).

A segunda razão para a cautela com estes dados refere-se à questão da superfície “em conversão”. É necessário fazer aqui uma pequena digressão para explicar esse aspecto. A conversão corresponde a um período de tempo exigido para que se possa considerar uma área, animal ou grupo de animais como oriundos da produção ecológica. Este período começa com o registro dos dados junto à empresa certificadora contratada, momento em que o produtor formaliza seu compromisso de produzir ecologicamente. A duração desse período é variável, dependendo do tipo de atividade produtiva. Ao iniciar o período de conversão ele deve colocar em prática os requisitos dessa forma de produção, mas não poderá, de imediato, comercializar seus produtos como “ecológicos”, o que irá ocorrer somente após o término do período e obtenção do certificado de conformidade.

As entrevistas realizadas com os produtores revelaram certa vulnerabilidade nesse processo. Durante este intervalo de tempo, não são realizadas orientações técnicas aos produtores, assim como análises de campo, as quais, em caso de serem feitas, correm às expensas do próprio produtor. Muitos dos agricultores, como aludido anteriormente, “*se apuntan a la producción ecológica*” atraídos pelas ajudas diretas concedidas pela PAC. A superfície em conversão exprime uma considerável inconsistência. O que se quer aqui sublinhar é que o espetacular crescimento na superfície de produção ecológica responde ao efeito simultâneo destes dois fatores, cujas implicações são relevantes para refletir acerca dos limites que afetam a essa modalidade de certificação enquanto instrumento de garantia dos produtos e processos de produção.

### 3.1. Os processos de certificação de orgânicos na Andaluzia

Andaluzia corresponde à comunidade autónoma mais populosa da Espanha (8,35 milhões de habitantes), com a segunda maior área territorial (87,2 mil km<sup>2</sup>). É formada por oito províncias (Sevilha, Córdoba, Málaga, Huelva, Granada, Almería, Cádiz e Jaén). A agricultura representa

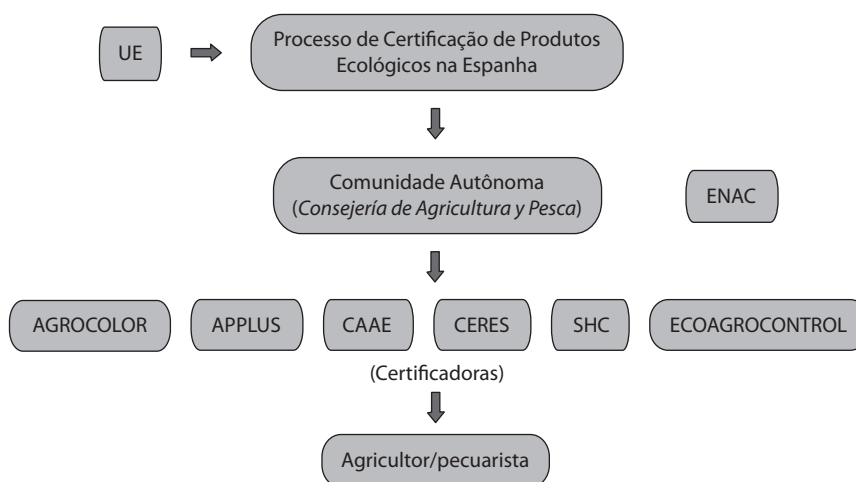
um setor muito importante, especialmente do ponto de vista da ocupação da população ativa (8,19%). A produção de azeitona, cereais, algodão e girassol consistem em atividades de expressão da agricultura andaluza, incluindo os sistemas intensivos (“*invernaderos*”) de hortifrutícolas exportados para diversos países da União Europeia.

A certificação de produtos orgânicos na Andaluzia segue as normativas e disposições do marco europeu (regulamento CEE n. 2092/91), que estabelece que cada estado-membro deve dispor de um sistema de controle da produção ecológica, administrado por uma ou mais entidades de controle, públicas ou privadas, autorizadas para tanto, por autoridade competente. Na Espanha, a competência para definir o sistema de certificação da produção ecológica é das Comunidades Autónomas, sendo que na Andaluzia, essa tarefa cabe, desde 2003, à *Consejería de Agricultura y Pesca*, que além de realizar uma supervisão direta das certificadoras, exige que estas empresas estejam cadastradas/identificadas junto à *Entidad Nacional de Acreditación* (ENAC), conforme disposto na norma EN-45011 sobre requisitos gerais para órgãos de certificação (JUNTA DE ANDALUZIA, 2010)<sup>13</sup>. O modo de levar a efeito esse controle, denominado “avaliação de conformidade por auditoria” ou “certificação por terceira parte”, supõe que se trata de uma entidade externa ao âmbito do produtor que fiscaliza a conformidade dos procedimentos adotados. A Figura 3 ilustra a dinâmica desse processo.

A *Consejería de Agricultura* de Andaluzia, como indicado na Figura 3, autorizou a atuação de seis empresas certificadoras: Agrocolor S.L., LGAI – Technological Center S.A. (Applus), Associação Comitê Andaluz de Agricultura Ecológica (CAAE), Ceres Certification of Environmental Standards GMBH (Ceres) e Sohiscert S.A. (SHC). A mais importante delas é, sem dúvida, a Associação

<sup>13</sup> Convém mencionar que a *Junta de Andaluzia* corresponde ao poder executivo desta comunidade autónoma espanhola, ao passo que a *Consejería de Agricultura y Pesca*, a ela subordinada, equivale, em termos de atribuições e competências, às secretarias de agriculturas dos estados federados do Brasil.



**Figura 3.** Fluxograma do sistema de certificação na Andaluzia.

CAAE que, sozinha, é responsável por 74,1% do total de operadores ecológicos registrados nessa comunidade autónoma espanhola, seguida de Agrocolor (13,5%), Sohiscert (10,1%), Ceres (1,6%) e Applus (0,7%), segundo dados da Junta de Andaluzia (2009).

A trajetória do CAAE tem importância não somente em função do protagonismo indiscutível que essa empresa certificadora adquire nos últimos anos, mas sobretudo, porque revela as contradições que acompanham a questão da certificação como arena de disputa de interesses políticos (públicos e privados) na Andaluzia e em outras autonomias de Espanha. Restituir detalhadamente esse itinerário transcende os objetivos do presente trabalho. Igualmente, para os efeitos desse artigo, importa sublinhar certos aspectos que nos parecem fundamentais para explicar as razões e circunstâncias que conspiraram para o surgimento de uma tentativa de implantação de um sistema participativo de garantia (SPG), tal como discutiremos na próxima seção.

Atualmente, o CAAE apresenta-se como uma empresa (associação) sem fins lucrativos, cuja área abrangida inclui Andaluzia e, mais recentemente, Castilha La Mancha. Surgiu em 1991 como Comitê Territorial Andaluz de Agricultura Ecológica, um sistema público de certificação (o primeiro da

Espanha), cuja aparição ocorre como desdobramento da atuação de movimentos ecologistas.

O grande divisor de águas da conversão do CAAE de instituição pública para uma organização privada ocorre no começo do novo milênio, como resultado das pressões exercidas por grupos de interesse dispostos a ingressar no atraente “negócio” da certificação. Essa mudança é descrita por um dos seus diretores nos seguintes termos:

*El CAAE comenzó en el año 91 [...] y desde entonces, bueno, ha sufrido una evolución muy grande, así ha habido unos cambios, unos hitos que ha marcado unos cambios muy importantes de una primera fase, una primera parte inicial que puede ir a lo mejor desde 1991 hasta 96 prácticamente. Fue una etapa en la que hubo un crecimiento muy pequeño. Había, pues hasta este momento había, no sé, cerca de 200 operadores. En un momento dado se pego un salto y se pasó a 500, 600 operadores, provocado por la aparición de las primeras líneas de ayudas agroambientales que hubo en el año 96. A partir de entonces ha ido creciendo cada año, cada año, cada año. En cada año se vio incrementando, ha sido un sector en constante crecimiento. [...]. Entonces el primero hito la evolución, la*

*creación del CAAE en 91. Después la abertura de la primera línea de ayudas en 96. El año 2002, creo que fue, 2001, 2002, se autoriza a la primera entidad privada que empieza a trabajar en Andalucía, que fue Sohiscert, siendo todavía el CAAE un organismo público. Y después hubo un par de años de transición en que estuvieron conviviendo una entidad pública, como el CAAE, y una entidad privada, como Sohiscert, y después Agrocolor. Y después se privatizo el CAAE y pasó de ser una entidad pública a una asociación privada y actuar en régimen de libres competencias y en igualdad de condiciones con el resto de entidades que se han ido autorizando desde aquel momento. Entonces a partir del año 2003 ya el marco jurídico cambia por completo y el CAAE lo que hace es actuar en un mercado libre, de libre competencia en que están trabajando varias entidades privadas. Y, bueno, pues desde al año 2003, hasta el día de hoy, hasta el año de 2009, el que estamos el sector ha siguiendo creciendo [...]. Y, prácticamente, nosotros ahora mismo tenemos cerca de 90 por ciento de los operadores de agricultura ecológica. Hemos empezado a trabajar en Castilla La Mancha, llevamos desde el año 2005 trabajando también en Castilla La Mancha, tenemos casi 2.000 operadores allí, en esta comunidad autónoma, y sigue creciendo el sector, sigue creciendo el sector y el CAAE sigue manteniendo su posición de liderazgo, con respecto al resto de operadores y también a nivel general en el resto de España porque seguimos siendo la entidad más importante de España con diferencia.*

Desde sua aparição, esta organização é comandada por um antigo líder do *Sindicato de Obreros del Campo* que, indiscutivelmente, é um dos grandes responsáveis pelo crescimento do CAAE referido no depoimento anterior. Ao ser questionado sobre como se deu essa mudança na natureza jurídica da organização, esta liderança descreve, de forma cabal, algumas das contradições que cercam esse processo e algumas de suas implicações:

*Yo te voy a ser muy sincero... Yo creo que la certificación tiene que responder a criterios públicos, no a criterios privados. Siempre lo he defendido y lo defiende. Nosotros nacimos con esta vocación. Lo que pasa es que con el tiempo, debido a que nosotros no permitíamos ciertos... ciertos temas, nos obligaron a privatizarnos, en contra de nuestra voluntad. Como nos obligaron... o que nosotros adoptamos fue una postura lo menos privada posible. Somos privados desde el punto de vista de gestión, pero no somos privados desde el punto de vista de participación. Es decir, esto es una asociación sin ánimo de lucro, es decir, el beneficio se invierte en la propia asociación y quien manda son los propios productores e industriales. Es decir, adoptamos una postura lo más parecido a un ente público aunque seamos privados, entonces, no dependemos económicamente de nadie.*

Mais além da certificação de produtos ecológicos, o CAAE se apresenta como um ator político de peso nos processos de interlocução, tanto com a Junta de Andaluzia quanto, sobretudo, com o estado espanhol no encaminhamento de suas demandas. A força política do CAAE cresceu ao sabor do universo de possibilidades que se abrem a partir do momento em que assume esse caráter privado. O referido incremento no montante de recursos de ajudas diretas à produção ecológica trouxe consigo um lócus de atuação extremamente interessante para estas empresas, as quais se movem num cenário de acirrada concorrência por ampliar a clientela relativa à dinâmica da certificação.

A questão da certificação gera, por certo, diversas reações com relação aos seus objetivos e implicações. Trata-se de um debate que segue vivo, em meio à busca por criar mecanismos de garantia dos princípios que regem a produção ecológica e que assegurem a qualidade dos produtos, sem que isso implique em prejuízos aos produtores, sobretudo pelos custos que gera e pelas dificuldades adicionais no acesso a mercados que exigem tal distinção.

Diversos são os argumentos expostos para denunciar os limites e contradições da certificação por terceira parte. Alguns autores (SYLVANDER, 1997) reiteram que esta supõe a renúncia de uma concepção de *sistema*, que articula produção, transformação e consumo, para uma outra lógica, centrada exclusivamente no *produto*. Ou seja, em lugar de centrar a atenção em torno da complexidade da dinâmica dos agroecossistemas, a ênfase se desloca para a órbita do produto que se quer etiquetar. Em outras palavras, pode-se dizer que não é a finca que se certifica, mas o produto ali obtido. Além disso, como menciona outro estudo, referindo-se ao caso europeu:

*La desarticulación del sector por un sistema de garantía que relaciona directamente a las entidades de certificación con el/la operador de forma individual se traduce, asimismo, en un distanciamiento y anonimato entre la producción y el consumo, desincentivando el fomento de las relaciones directas y de confianza entre una y otra. La relación directa de los organismos o autoridades de Control con los operadores se establece en una visita anual, a través de la cual el/la técnico inspector evalúa si la finca cumple o no con las normas establecidas a nivel de reglamento y en función de esto se le otorga o se le deniega el uso del sello (CUÉLLAR, 2008, p. 119).*

Seria absolutamente impossível reproduzir, no espaço que aqui dispomos, sequer uma ínfima parcela das críticas dirigidas contra essa modalidade de certificação, tanto por parte de organizações e movimentos ecologistas, quanto de estudiosos do tema. Estes autores consideram que a certificação por terceira parte penaliza o produtor à medida que lhe obriga a assumir os custos desse serviço, assim como incorporar uma série de exigências burocráticas e procedimentos de controle<sup>14</sup>, em relação aos quais a agricultura

convencional, que segue contaminando e consumindo recursos naturais não renováveis, está totalmente desobrigada.

Parece claro que, sob a égide dessa lógica, torna-se quase irrelevante o papel das associações de produtores e consumidores, em suas tentativas de propor dispositivos orientados à convergência de interesses destas duas esferas de interlocução. Ao fim e ao cabo, a certificação por terceira parte se impõe como uma relação estrita entre cliente e prestador de serviços (ROURE, 2007).

#### 4. Obstáculos e desafios à implantação de um sistema participativo de garantia na Andaluzia

A entrada em vigor do marco europeu e de legislação que regulamenta o setor estabelece a certificação por terceira parte como mecanismo único e exclusivo de garantia dos produtos ecológicos. Este fato trouxe uma série de implicações, sendo determinante para suscitar a busca de alternativas, especialmente para grupos de pequenos produtores e de associações ecologistas que, desde os anos 80, exerciam uma atuação destacada na defesa dos princípios dessa forma de produção.

A insatisfação desses grupos, frente a esse quadro, converteu-se em demanda apresentada, em 2005, à *Dirección General de Agricultura Ecológica (DGAE)* da *Consejería de Agricultura y Pesca* da *Junta de Andalucía*. Assim, segundo Cuéllar (2009),

*de esta forma y como caso poco frecuente en el ámbito agrario y rural andaluz, se planteaba la solución de un problema a través de un mecanismo distinto al de las subvenciones económicas o el apoyo público directo (p. 18).*

A experiência relativa à Rede Ecovida de Agroecologia dos estados meridionais do Brasil, que culminou no estabelecimento de um SPG

<sup>14</sup> O estudo de Cuéllar (2008, p. 117) adverte, com base em outro interessante estudo (ROURE, 2007), que o novo regimento para a produção ecológica que entrou em vigor em

janeiro de 2009 considera a questão da certificação e controle com base no esquema de “análise de riscos e pontos críticos” (tradução para o espanhol da sigla em inglês HACCP), criado pelo exército norte-americano e aplicado à indústria para controlar temas de qualidade propostos na norma ISO 9000.

previsto em lei, exerceu enorme influência junto a esses grupos de produtores de Andaluzia, que a consideravam como um ponto de referência ao qual podiam inspirar-se na proposição de um sistema similar nessa parte da Espanha. Outro aspecto fundamental para entender esse processo tem a ver, diretamente, com uma aliança, à época existente, entre os partidos “Socialista Obrero Espanhol” (PSOE) e “Los Verdes” de Andaluzia.

O aludido pacto concede a *Los Verdes* um espaço político dentro da estrutura de cargos e funções do governo Andaluz, como é precisamente o caso da então recém-criada “Dirección General de Agricultura Ecológica” da “Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía”. A proposta de criação de um SPG se inscreve, portanto, no universo de possibilidades que se abrem para que este partido possa colocar em prática muitas das medidas de promoção da agricultura ecológica, consolidando um importante campo de atuação e de afirmação de seu projeto político.

O desenho dessa proposta de SPG na Andaluzia se amparava na existência prévia de três núcleos de produtores ecologistas localizados na Serrania de Ronda, Serra de Segura e no município de Castril, respectivamente pertencentes às províncias de Málaga, Jaén e Granada. A escolha destes três territórios não se deu de forma aleatória, dado que se tratava de grupos com maior ou menor grau de amadurecimento na discussão acerca de temas polêmicos, a exemplo do acesso aos mercados e problemas advindos do novo marco que instituiu a certificação por terceira parte como modelo único e exclusivo de regulação do setor.

A estratégia adotada se apoiava no trabalho liderado por dinamizadores arregimentados pela própria Direção Geral de Agricultura Ecológica (DGAE) que, a princípio, orientavam sua atividade no sentido de fomentar a discussão em torno da importância de organização dos grupos, paralelamente ao encaminhamento da reflexão em torno da dinâmica de implantação do SPG em cada um dos três territórios. O depoimento transcrito a seguir corresponde à fala de um de nossos entrevistados, que descreve as circunstâncias em

que se incorporou ao projeto, as quais coincidem com o período em que desenvolvia seus estudos acadêmicos (qualificação).

*Entonces yo entro en contacto con esta historia porque empecé a hacer mi tesina, mi suficiencia investigadora en los dos primeros años de doctorado en temas de certificación participativa en comercio justo, [...] entonces este era mi tema. Y yo había oído que existía una certificación participativa, entonces, me fui a Brasil, fue mi primera viaje a Brasil, en el año 2005, principio del 2005, al Foro Social de Porto Alegre y estuve como un mes y medio conociendo la experiencia de Ecovida. Y yo de ahí hice mi tesina. Cuando aquí surge la Dirección General de Agricultura Ecológica con MG de director general... MG empieza a recibir queja, sobre todo de dos grupos, el de Ronda y el de Segura, a través de técnicos, como que en esta zona la certificación estaba siendo un problema, bien porque... sobre todo para pequeños productores que allí era la mayoría, bien porque la gente se había dado de alta y estaban pensando en darse de baja, porque no le compensaba, o bien porque había mucha gente, muy válida, muy ecológica que no se estaban dando de alta, entonces había que intentar buscar una solución. MG que venía del ámbito de agroecología, histórico y tal, que conocía algo de los sistemas participativos de garantía me llama, porque sabía que yo estaba haciendo la tesina en esto y me dice: – yo estoy planteando que aquí en Andalucía se resuelva este problema diseñando un SPG [...] y me gustaría contar contigo. Porque yo [...] creo que en este entonces era la única que conocía a la Red Ecovida, más allá de alguna visita de ES o de MG ¿vale? Entonces me dijo: Venga... Y yo planteé mi tesis en SPGs. También además porque la planteaba a través de una IAP<sup>15</sup>, yo había hecho un máster en IAP y había trabajado en procesos de IAP, con lo cual eso a mí era*

<sup>15</sup> A Investigação Ação Participativa é um método de intervenção na realidade, muito utilizado por técnicos identificados com os princípios da agroecologia.

*una metodología que me encantaba y fue como con ES plantear: Vamos hacer una IAP para construir un SPG en Andalucía. Eso fue un poco lo inicio ¿no? A partir de ahí, MG plantea que ET entre en el proyecto, porque bueno, era una persona muy de confianza de Manolo a nivel político, y en estas cosas siempre los políticos quieren gente un poco de confianza, y entonces ET [...] para coordinar un poco la interlocución entre el proceso y la Administración ¿no? Que eso fue duro ¿no? Y entonces, bueno, ya te digo, había dos territorios que habían expresado ese dolor o esa problemática [...] RG, MG, ES, [...] habían trabajado mucho con Castril, pensaran que Castril sería un territorio muy interesante para que también entrara en este proyecto. Pero no había sido una demanda de este territorio, si no que se estimó muy interesante como había toda una trayectoria agroecológica en ese territorio, que entrara también. Y entonces, nos situamos en septiembre, octubre del 2005, donde se habían definido tres territorios y donde empezamos hacer, ET y yo empezamos a ir a trabajar juntas para hacer un poco el estado de la cuestión de la certificación en Andalucía.*

A proposta de implantação de um SPG significava não somente a oportunidade de levar a cabo um projeto territorial de desenvolvimento, que brotava das reais demandas de produtores ecologistas, mas, sobretudo, a afirmação de um espaço político conquistado por um grupo, a partir do aludido pacto de governo. Além disso, tal iniciativa contava com o envolvimento de uma instituição (*Instituto de Sociología y Estudios Campesinos* da Universidade de Córdoba) com larga experiência na defesa dos princípios da agroecologia, que havia inclusive indicado doutorandos que foram contratados para atuar como dinamizadores em dois dos aludidos territórios (Castril e Sierra de Segura).

A Investigação Ação Participativa (IAP) foi utilizada como uma das principais ferramentas de intervenção na realidade, que tem como princípios básicos a participação democrática e

o incentivo ao protagonismo dos agentes locais na busca de alternativas para a solução de seus próprios problemas e demandas. Todavia, mais além do esforço por levar a cabo este projeto e do compromisso tácito com estes princípios, surgiram diversas dificuldades, especialmente no plano da articulação entre os atores dos territórios e a DGAE. Indagado sobre a existência de um certo *dirigismo* na condução do processo de implantação do SPG, o que em certa medida contraria os fundamentos da IAP, assim se expressou nosso entrevistado:

*[...] el proyecto, empezamos como en febrero o algo así del 2006. Lo que fue lo plantear a los grupos una IAP en cada territorio para construir una solución... claro, no se dijo: – Vamos a construir una solución al problema, se dijo: vamos a construir un sistema alternativo que nos permita quitarnos ese sistema que es un problema. O sea, que en cierta forma yo sí creo que hubo una cierta dirección en ese planteamiento, se podría haber dejado totalmente abierto y decir hay un problema, venga vamos a ver como lo resolvemos. Pero no, fue – hay un problema y vamos a resolverlo inventando otro sistema. Eso fue o que se preestableció. Ahora se tuvo clarísimo que no se iban a dar modelo porque yo había investigado el de Ecovida, había investigado otros muchos, pues ya revisando, y buscando y tal, tuvimos clarísimo que no íbamos a dar modelo, porque eso era una cosa que tenía que salir de dentro, pero sí teníamos claro que íbamos a construir un sistema participativo o colectivo ¿no? Y así empezamos a andar. Ese fue un poco el principio.*

Como dissemos anteriormente, o território se reconhece como espaço de interação social, mas, sobretudo, como campo de forças onde operam relações de poder e dominação. A abordagem territorial de desenvolvimento pressupõe o estudo de mecanismos de governança pública, como é precisamente o caso dessa proposta de montagem de um SPG Andaluz. Em seu curso,



tal iniciativa viu-se diante dos mencionados obstáculos internos, em boa medida resultantes de falhas de articulação entre os atores envolvidos, assim como de outras dificuldades que devem aqui ser mencionadas.

Chamamos a atenção para a pressão exercida pelas certificadoras privadas, logicamente contrárias a esse sistema, particularmente no caso do CAAE, cujo poder político era (e continua sendo) inquestionável, não somente pela capacidade de articulação com as organizações sindicais agrárias, mas, sobretudo, junto ao próprio PSOE e à Junta de Andaluzia. A fala a continuação é de um dos agricultores que esteve envolvido nesse projeto no território “Serranía de Ronda”. Sua fala retrata não somente uma posição bastante crítica com relação ao papel exercido pelo CAAE, mas também o desencanto pelo fato de não ter prosperado a proposta de implantação de um SPG.

*[...] lo que he escuchado del CAAE es que me suena a monopolio y me suena que esta gente, pues, cuanta más... es la mayor de Andalucía. El CAAE es la mayor de Andalucía. Cuanta más gente tenga bajo de su paraguas, pues más dinero va a ganar este señor. Y entonces, desde ese punto de vista como el objetivo no es certificar orgánicamente sino ganar dinero, pues, esto redundo en que las certificaciones ecológicas se hagan, pues, ve tú saber cómo puede llegar a ser. Una persona puede tener 30 hectáreas de tierra, certifica 5 en el CAAE y las otras 25 empieza a cultivar en convencional. A la hora de vender, coge esas 25 y las mete dentro del... como si fuera 5 y empieza a vender. Eso me consta que ocurre, eso está ocurriendo. Esas cosas están ocurriendo. ¿Porque? Porque es bonito... – Oye, que soy CAAE, yo soy orgánico, yo soy ecológico, y lo que quiero es vender.[...]. Y de esa manera que el agricultor puede estar actuando, a lo mejor el CAAE lo sabe, y lo deja llevar [...]. Ese tipo de controles, ese tipo de visitas. Y a parte, bueno, otra serie de cosas que ha habido con el CAAE, tal y cual, que no me*

*han gustado para nada. Y entonces, pues, decidimos a ver que más opciones hay, nuestra opción inicial fue esta certificación social que apareció en Ronda. No sé exactamente, pues, como cuatro años una cosa así. Que era un proyecto muy bonito, muy bonito, que fue el que nos ilusionó un poco o más porque... la idea era [...] fueron tres proyectos pilotos, uno fue en Ronda, otro en Castril y otro en Segura... [...]. Y luego era nosotros mismos, tanto productores cuando consumidores, los que nos controlábamos a nosotros mismos. Eso me parece un proyecto muy bonito porque eras solidario y era de compañerismo, más que otra persona que recibe un dinero la que te controla a ti, nosotros nos controlábamos a nosotros mismos. Yo estoy hablando de que yo llegue a informarme, que nunca me metí totalmente en el proyecto, quien lo dirigía, que intereses políticos había, que los habría seguramente. Y todo este rollo. Pero bueno, como idea a mí me gustaba, y por eso empezamos a meternos ahí, y al final eso fue una pena, que no fructificó para nada. Desapareció de la misma manera que vino, nosotros ganamos muchas amistades, conocimos a gente muy guapa, y de una manera u otra estamos en contacto gracias a esto, pero este proyecto totalmente desapareció. Alguien ganaría sus dineros correspondientes por mover el tema, supuestamente y ahí se queda la cosa. Pero como proyecto era muy bonito [...].*

A Serrania de Ronda representa o território onde menos se avançou do ponto de vista do amadurecimento das relações necessárias à implantação de um núcleo de SPG. Dificuldades inesperadas e intransponíveis, a exemplo da repentina morte da pessoa que assumiu o papel de dinamizador, figuram como decisivos para entender tal situação.

Todavia, como indicado no depoimento anterior, tal experiência permitiu um momento interessante de interlocução entre produtores, consumidores e outros atores, não obstante os problemas citados. Dentre os três territórios,

Castril é o que apresenta um nível de atividade mais consistente no que tange à busca de alternativas de acesso aos mercados e de organização da produção. Durante o trabalho de campo, os produtores comentaram suas gestões junto ao governo Andaluz no sentido de obter os meios para acessar o fornecimento de seus produtos aos mercados institucionais (merenda escolar).

A ruptura do pacto PSOE – Los Verdes, em 2007, supôs o fim do projeto de criação de um SPG na Andaluzia. A extinção da DGAE e das atividades previstas no II Plano Andaluz de Agricultura Ecológica representam a face mais visível de circunstâncias políticas, cujas causas detonantes escapam totalmente aos limites do presente trabalho. O fato é que, ao nível dos territórios, esse quadro geral resultou em um ponto de inflexão na mobilização levada a efeito pelas pessoas e grupos envolvidos. Há, por certo, um sentimento compartilhado pelos indivíduos no sentido de considerar que eles foram usados nesse processo para empreender uma iniciativa que, ao fim e ao cabo, representava um projeto concebido ao sabor do interesse de forças políticas que disputavam um espaço de poder claramente demarcado. O depoimento de um dos produtores entrevistados ilustra objetivamente este aspecto:

*Entonces este tiempo ha sido bastante fructífero, ha sido bastante positivo y justo al terminar él en su cometido, en su cargo, otra vez volvemos por intereses políticos y además, digamos, anteriormente a esto era... como una rama dentro da agricultura... bueno, eso... muy minoritaria, casi marginal y era una... digamos, un sector que no tenía gran interés para el sentido político y haciéndole falta al PSOE, que tenía la mayoría, bueno pues... se tuvo que apoyar en Los Verdes y un poco... como que de florero, pues se dieron esta dirección general a este hombre. Él se lo tomo bastante en serio junto con el equipo de Almunia... y la verdad que lo relanzo, bastante, bastante. Pero, después por no sé... otra vez por interese, pues no interesaba que esta política siguiera, se ha desmantelado un poco todo el organigrama*

*tal como existía antes... la dirección general con su... y ahora, la verdad es que no estoy muy al tanto de cómo se ha reorganizado, pero, digamos, no tiene la autonomía ni la iniciativa que tuvo anteriormente con este hombre ¿no? Yo en concreto, pues la verdad es que estoy un poquito desencantado con todo esto, porque nos lo tomamos bastante en serio y luego te das cuenta que bueno... que casi, casi, más bien nos utilizaran un tiempo y que este esfuerzo, que si tuvimos que hacer, sacrificando horas, sacrificando tiempo y yendo de viaje a diferentes sitios para reunirnos con los otros grupos... bueno, pues eso se ha quedado un poquito ahí... bastante muerto. Si plantó en programa de cinco años con bastante dotación económica también y asesoramiento y formación, pero todo esto se ha quedado completamente parado.*

Reverdecer a face pública do PSOE representa o sentido da expressão “*como que de florero*” utilizada pelo entrevistado ao referir-se ao papel desempenhado pelos “*Verdes de Andalucía*” durante o período em que predominou o aludido pacto. A tentativa frustrada de implantação de um SPG Andaluz é resultado de uma série de fatores que, em boa medida, refletem dificuldades concretas de articulação dos atores no âmbito dos territórios, e destes com a própria DGAE, encarregada de oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento da proposta. O fato de haver sido inspirada na experiência da Rede Ecovida e de identificar-se com os fundamentos de conhecidas ferramentas democráticas de intervenção, como no caso da Investigação Ação Participativa, não impediu que as ações e iniciativas adotadas seguissem uma orientação tipicamente *top down* que, indiscutivelmente, contribuíram, de uma ou outra forma, para o insucesso deste projeto.

## 5. Conclusões

O propósito essencial deste trabalho esteve dirigido não somente para analisar os processos de certificação de orgânicos numa comunidade

autônoma com maior expressão nesse âmbito em toda a Espanha, mas também de investigar as circunstâncias e aspectos relacionados a uma tentativa de implantação de um Sistema Participativo de Garantia, inspirado, em maior ou menor medida, em outras experiências internacionais, como é o caso da Rede Ecovida nos estados meridionais do Brasil.

Parecem claras as razões de caráter geral que motivaram a concepção desse projeto que, de certa forma, se apresentava como reação lógica às imposições emanadas do marco europeu e espanhol, que estabelece a modalidade de certificação por terceira parte como via única e exclusiva de garantia para produtores rurais interessados em comercializar produtos com este atributo. Destacamos, nesse contexto, que a produção ecológica cresceu consideravelmente na mesma medida em que se incrementa o “negócio da certificação”, em cujo interior reina forte disputa entre empresas que movimentam um volume considerável de recursos, particularmente na gestão das subvenções concedidas pela PAC à produção ecológica.

A célebre assertiva de Kayser et al. (1994), “são os projetos que moldam os territórios”, ilustra, com sobrada clareza, a visão hoje dominante na geografia e em outros campos do conhecimento centrados no esforço por ultrapassar a tradição normativa que imperava acerca desta categoria de análise. A abordagem territorial de desenvolvimento, do ponto de vista cognitivo, implica um compromisso por desvelar processos de governança pública e dispositivos de inovação organizacional, como é precisamente o caso da tentativa de implantação de um SPG Andaluz.

Nesta pesquisa adotamos esse tipo de enfoque para compreender as razões que motivaram a concepção deste projeto, assim como das circunstâncias e fatores que conduziram ao seu término, antes mesmo de haver sido implementado. O contato com a realidade fortaleceu nossas convicções no sentido de entender este cenário como desdobramento lógico das disputas travadas no campo político-partidário. Vimos, portanto, confirmada a hipótese geral de que partimos no sentido de compreender as razões que conver-

giram para o insucesso relativo à tentativa de implantação de SPG na Andaluzia, em boa medida decorrente da forma como se deu esse processo. Contrariando os princípios da Investigação Ação Participativa e das metodologias inspiradas no protagonismo dos atores sociais, este processo seguiu uma dinâmica tipicamente *top down* por conta das circunstâncias e do próprio quadro político descrito anteriormente. A frágil articulação entre os três territórios é outro dos fatores que decididamente contribuíram para o fracasso dessa experiência.

A questão da certificação de orgânicos foi e continua sendo uma arena política em que atuam interesses públicos, mas, sobretudo, privados. Nesse contexto, a certificação por terceira parte mostra-se bastante questionável e frágil do ponto de vista de sua mecânica de operação e garantias, o que por si só reveste importância na medida em que suscita a reflexão em torno de alternativas possíveis, a exemplo do SPG desenvolvido no Brasil e em outras partes do mundo. Trata-se de matéria de renovado interesse que remete à eterna discussão sobre o papel do Estado e das contradições que regem a definição de critérios públicos para regular o exercício de uma atividade eminentemente privada.

## 6. Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, M. y NIEMAN, G. *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, CICCUS, p. 51-70. 2006.
- AGUILAR CRIADO, E. Productos locales, mercados globales. Nuevas estrategias de desarrollo en el mundo rural. In: GARCÍA DOCAMPO, M. (ed.), *Perspectivas Teóricas en Desarrollo Local*. La Coruña: Netbiblo, p. 147-169. 2007.
- AKERLOF, G. A. The Market for Lemons: Quality Uncertainly and the Market Mechanism. In: *Quarterly Journal of Economics*, v.84, n. 3, p.488-500. 1970.
- ALLAIRE, G. e SYLVANDER, B. Qualité spécifique et systèmes d'innovation territoriale. In: *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n. 44, p. 29-59. 1997.

ANDALUCÍA, Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. *Guía de Certificación de la Producción Ecológica*, 2006. Disponível em: <<http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/export/sites/default/comun/galerias/galeriaDescargas/cap/produccion-ecologica/GUIACERTFCORREGIDA.pdf>>. Acesso em 23 de Outubro de 2009.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN – AENOR. UNE/EN-45011 de 18 nov. 1998. *Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto*. (Guía ISO/CEI 65:1996), 1996.

BARBOSA, L. C. G. e LAGES, A. M. G. Crença e certificação de produtos orgânicos: o exemplo da feira livre de Maceió. In: *Anais do III Encontro da ANPPAS*, Brasília, 2006.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BECK, U. *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós Ibérica. 1998.

Becker, C. *A Eficácia de uma Política Pública: Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em municípios do território Zona Sul do Rio Grande do Sul*. 2010. 129f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar), Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto Nº 6.323, de 27 de Dezembro de 2007 Regulamenta a Lei no 10.831, de 23 de Dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências*. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/1420215617.pdf>>. Acesso em 05 mar. de 2009

BRASIL, Presidência da República. *Lei Nº 10.831, de 23 de Dezembro de 2003*. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.831.htm)>. Acesso em 05 mar. 2009.

BUAINAIN, A. M. e BATALHA, M. O. (Coord.). Cadeia Produtiva de Produtos Orgânicos. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Secretaria de Política Agrícola – SPA, *Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA*, Brasília: IICA, Vol. 5, 2007. (Série Agronegócios).

CALDAS, N. V. *Estudo comparativo entre sistemas de certificação de produtos orgânicos no contexto da agricultura familiar brasileira e espanhola*. 2011. 208f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar), Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

CALLEJO, J. Modos de consumo y sociedad del riesgo. In: *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera Época, nº 40, p. 133-157. 2005.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA. *Regulamento (CEE) Nº 2092/91 do Conselho das Comunidades Europeias de 24 de Junho de 1991*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/consleg/1991/R/01991R2092-20070101-pt.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2009.

CUÉLLAR PADILLA, M. C. *Hacia un Sistema Participativo de Garantía para la producción ecológica en Andalucía*. 2008. 305f. Tese (Doutorado em Agroecologia, Sociología y Desarrollo Rural Sustentable), Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba, España.

DÍAZ MÉNDEZ, C.; GÓMEZ BENITO, C. Del consumo alimentario a la sociología de la alimentación. In: *Distribución y Consumo*, n. 60, p. 5-23. 2007.

DULLIUS, P. R. *Indicações Geográficas e Desenvolvimento Territorial - As experiências do Rio Grande do Sul*. 2009. 148f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural), Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.

ESPAÑA, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. *Estadísticas 2008, Agricultura Ecológica, España*, Disponível em: <<http://www.mapa.es/es/alimentacion/pags/ecologica/documentos.htm#art1>>. Acesso em 23 em Outubro de 2009.

HAESBAERT, R. *Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no nordeste*. Niterói: EdUFF, 1997.

HAESBAERT, R. *Territórios Alternativos*. Niterói: EdUFF e São Paulo: Contexto, 2002.

KAYSER, B.; BRUN, A.; CAVAILLÈS, J. e LACOMBE, P. *Pour une ruralité choisie*. Paris: Datar Éditions de l’Aube, 1994.

LOZANO CABEDO, C. Los atributos de los alimentos ecológicos: distinción, calidad y seguridad. In: SIMÓN, X.; COPENA, D. (Coords.), *Construyendo un rural agroecológico*, Vigo, Universidad de Vigo, Servizio de Publicacións, p.317-334. 2009.

MAGNANTI, N. J. Circuito Sul de Circulação de Alimentos da Rede Ecovida de Agroecologia. In: *Agriculturas*, v. 5, n. 2 - junho de 2008.

MEDAETS, J. P. e FONSECA, M. F. A. C. *Produção Orgânica: Regulamentação Nacional e Internacional*. Brasília, MDA, 2005. 104p. (Estudos NEAD).

MINETTI, A. C. *Marketing de alimentos ecológicos*, Madrid, Pirâmide, 2002.

ROURE, K. (coord.) *Les Systèmes de Garantie Participatifs, pour l'agriculture biologique associative et solidaire*. Nature & Progrès Editions. Uzès, Francia, 2007.

SANTOS, L. C. R. *Rede Ecovida de Agroecologia e Certificação Participativa em rede: Uma Experiência de Organização e Certificação Alternativa junto à Agricultura Ecológica Familiar no Sul do Brasil*, 2002. [Mimeo].

SEPÚLVEDA, S.; RODRIGUEZ, A.; ECHEVERRI, R. E Y PORTILLA, M. *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, IICA, 2003.

SPENCE, M. Job Market Signaling. In: *Quarterly Journal of Economics*, v. 87, n. 3, p.355-374. 1973

SYLVANDER, B. Le rôle de la certification dans les changements de régimes de coordination: l'Agriculture Biologique, du réseau à l'industrie. In: *Revue d'Économie Industrielle*, n. 80, p. 47-66. 1997.

VENDRUSCOLO, R. *Somos da Quarta Colonia - os sentidos de uma identidade territorial em construção*. 2009. 209f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural), Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.

VIAN, C. E. F.; MACHADO, L.; CHIARANDA, M. e CARVALHO, T. H. O Processo de Formação dos Campos Organizacionais na Produção de Alimentos Orgânicos: Conflitos Atuais e Perspectivas Futuras. In: *Cadernos do CEAM*, v. 25, p. 09-31. 2006.

VIAN, C. E. F. e SACCO DOS ANJOS, F. Caminhos e descaminhos da produção orgânica: duas experiências de certificação no Sudeste e no Sul do Brasil. In: *Cadernos do CEAM*, v. 34, p. 75-109. 2011.

YUSSEFI, M. e WILLER, H. (Eds.) *The world of organic agriculture: statistics & emerging trends*, 2006. Disponível em: <<http://orgprints.org/5161/1/yussefi-2006-overview.pdf>>. Acesso em 10 de Novembro de 2009.